

Siyasetin finansmanında kaçak alanlar

şeffaflık ve denetim

mer Faruk Gen kaya

Demokrasi, siyaset ve para

Demokrasinin sinir merkezi olarak kabul edilen siyasi partiler arasındaki rekabet, demokratikleşme sürecinde önemli bir işleve sahiptir. Siyasi rekabetin adil bir biçimde gerçekleşmesi için ise para, başlıca unsurdur. Bir başka deyişle, siyasette fırsat eşitliğinin sağlanması ile siyasetin finansmanı arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır.

Günümüzde parti örgütlerinin profesyonelleşmesi ve teknolojik tanıtım giderlerindeki artış nedeniyle siyasi etkinlikler emek yoğun, sermaye yoğun ve doğrudan bir gelişme göstermektedir. Türkiye'deki siyasi partilerin Ocak-Mayıs 1999 döneminde 13 trilyon lirayı bulan yazılı medya giderleri, bunun en çarpıcı örneğidir. Aynı yıl siyasi partilere bu miktarın iki katı kadar devlet yardımı yapılmıştır. Kamusal kaynakları da kontrolüne sahip olan siyasi iktidar, bu kaynakları siyasetin finansmanında da kullanabilmektedir. Ekonomik güçlerini siyasi güçle denetleyerek siyasi iktidarı etkilemek isteyen birey ve gruplar da bulunmaktadır. Kısaca, siyasetin finansmanının gizli ve açık, birbiriyle bağlantılı ama farklı yönleri ve sonuçları bulunmaktadır.

Siyasetin finansmanı ikinci Dünya Savaşı'ndan sonra birçok demokratik ülkede yasal düzenlemeye konu olmuştur. Özellikle Batı Avrupa'da 1970'lerde ortaya çıkartılan çeşitli siyasi yolsuzluklar, siyasi partilere doğrudan ve dolaylı devlet yardımı yapılmasını ve seçim kampanyası giderlerinin sınırlandırılmasını gündeme getirmiştir. Uluslararası bağlantıları da bulunan siyasete yasaları para girişi Almanya'da Flick, Fransa'da emlak Gaullistleri, İngiltere'de Poulson, ABD, Japonya ve Japonya'da birçok ülkede Watergate olmak üzere çeşitli skandallarla ortaya çıkmıştır. Bunun son halkası, eski Alman kansiyesi Helmut Kohl'ün doğrudan rol aldığı 1993'te 1 milyar marklık gizli banka hesabının geçen yıl ortaya çıkarılmasıdır.

Siyasette "kara para" ve yolsuzluk iddialarının artması, halkın siyasal sisteme olan güvenini azaltmaktadır. Buna başlıca olarak sistem, başta seçimler olmak üzere, kurumsal güven krizine girmektedir. Halkın siyasal sisteme olan

güvenini ve siyasal süreçte katılımını arttırmak demokratikleşme sürecinde son derece gerekli unsurlardır. Bu amaçla ulaşmak için siyasetin finansman kaynakları yeniden düzenlenirken, parti ve adayların seçim kampanyalarındaki giderlerinin de etkin bir biçimde denetlenmesi gerekmektedir.

Siyasette şeffaflık ve aidyet:

Kamusal destek ve denetim

Siyasette şeffaflık ve aidyet getirmenin başlıca iki aracı bulunmaktadır: Siyasi partilere kamu kaynaklarından düzenli mali destek sağlanması ve partilerin gelir kaynaklarını ve giderlerini kamuoyunun bilgisine sunması.

İlk olarak 1950'lerde bazı Orta ve Güney Amerika, daha sonra 1960 ve 1970'lerde birçok Avrupa ülkelerinde siyasi partilere yıllık düzenli mali destek uygulanmasına başlanmıştır. Böylece, özel kaynakların yaratılması çıkar çatışması önlenirken; siyasi rakipler arasındaki fırsat eşitliği sağlanmasına amaçlanmaktadır.

Siyasetin kamusal finansmanı, yararları yanında, siyasette bir kısır döngü de yaratmaktadır. Bunun sonucunda hem kendi yandaşlarının varlığını koruyan, hem de yeni partilerin sisteme girmesini engelleyen kartel partileri sistemi gelişmiştir. Devlet yardımının sandalye sayısı ya da oy oranına göre dağıtılması, partileri ideolojik hedefler yerine, belirli kesimlerden daha çok oy almaya yönelik (catch-all) stratejilere yöneltmektedir. Bunun sonucunda partilerde hiziplemeler ve bölünmeler artmakta, seçmen de yeni kurulan marjinal partilere oy verebilmektedir. Kısaca, parti-odaklı ve nisbi temsil sistemini uygulayan ülkelerde parti sisteminde bölünmeler ve kutuplaşmalar sürmektedir. Son olarak, siyasi partilere yapılan devlet yardımı, siyasi manipülasyonlara ve partilerin devletle mesinesine (stateness of parties) neden olmaktadır.

Parti hesapları ve adayların seçim kampanyalarında yaptıkları giderlerin kamuoyuna duyurulmasıyla esas olarak, özel başlıca kaynaklarının denetlenmesi amaçlanmaktadır. Bu, daha çok, aday odaklı dar bütçe seçim sistemini uygulayan ülkeler-

de geçerlidir. Gider sınırlamalarında üst sınırı belirlemek için seçim bütçesindeki seçmen sayısı ya da devlet tarafından yapılan yardım miktarı ölçülür. Tüm seçimlere karışan birçok ülkede seçimlerde kullanılan denetimsiz para (soft money) miktarı hızla artmaktadır. Son Amerikan başkanlık seçimlerinde denetimsiz para miktarı 260 milyon doları bulmuştur. Türkiye'de ise partilerin özellikle seçim dönemlerinde kamu ve özel kesime ait araç ve hizmetleri bedelsiz olarak kullanmaları son derece yaygındır.

Siyasi partilerin ve adayların, şeffaflık ve kamuoyuna hesap verme ilkeleri gereği yaptıkları giderlerinde, olduğu gibi belli bir miktarın üzerindeki bazı kaynaklarını da açıklama sorumlulukları bulunmaktadır. Demokratik hukuk devletinde siyasi giderlere getirilecek sınırlamaların yaygın ve güvenilir bildirim ve denetim mekanizmasına tabi olması gerekmektedir. Böylece, partilerin yasadışı kaynaklardan usulsüz yardım sağlamaları önlenirken, seçmenlerin de oy verdikleri partilerin hangi çıkarları desteklediklerini bilmeleri belirlenmektedir. Etkili ve güvenilir bir bildirim:

- Zamanında yapılarak kamuoyunun bilgisine sunulmalı,
- Partilerin ve adayların tüm gelir ve giderlerini ayrıntılı olarak içermeli,
- Yetkin bir denetim sistemine tabi olmalıdır.

Kişilik hakları ve düşünce özgürlüğünün korunması düşüncesiyle bazı ülkelerde bazı sahiplerinin kimliklerinin gizli tutulması, yukarıda saydığımız ilkeleri anlamsız kılmaktadır. Şeffaflıkta en önemli ilke, belli miktarın üzerindeki bazı kaynaklarının açıklanmasıdır. Türkiye'den yandan, Avrupa demokrasilerinde yaygınlaşan; sadece parti merkez örgütleri denetlenirken yerel etkinliklerin serbest bırakılması, bütçe kaçaklarına yol açmaktadır. Denetimlerin yetkin kurumlarca yapılması, sistemin kamuoyundaki güvenilirliğini ve inandırıcılığını da sağlar. Türkiye istisnası

devlet içinde demokratik ülkelerde denetim ya da devlet maddetleri tarafından, ya da seçim kurullarınca yapılmaktadır.

Bildirimlerin şeffaflığı, kamuoyunun gelecek seçimlerde vereceği cezayı asıl ve en etkili yaptırım haline getirse de, yasadışı gelir ve giderler için belli yaptırımlar uygulanmaktadır. Başlıca yaptırımlar; hapis, para cezası, devlet yardımının kesilmesi ve seçme ve seçilme hakkından mahrumiyettir. Her yasanın mutlaka açık bir yanı olacaktır; sıkı denetim yerine, zindancı bir sistem, şeffaflığa katkıda bulunacaktır. Parti gelir ve giderlerinin denetiminde en iyi sistemi getirdiğini iddia eden Alman yasalarının son yanan Kohl skandalında çaresiz kaldığı unutulmamalıdır.



Türkiye'de siyasetin finansmanı: Sorunlar ve öneriler

Türkiye'de siyaset-devlet-karıyırma politikaları değişimi; siyasi yapıyı, siyasi partilerin oluşumunu/gelişimini ve siyasetin finansmanını belirleyen başlıca unsurdur. Siyasal iktidar, kamu kaynaklarıyla önemli bir ekonomik güçte olmasına yetkisine sahiptir. Yürürlükte erki zamanında ve etkin bir denetime tabi olmamaktadır. Ülkemizin genel ekonomisi büyük oranda kara parayla varlığını sürdürmektedir. Bir başlıca demokratik güçtence olan yargı erki de geç ve gayri adil işlemektedir. Siyasetin resmi (Hazine yardımı) ve iddia edilen gayri resmi (devlet ihale, kredi ve ayrıcalıklarından alınan yedeler) finansmanı, devlet kaynaklarından karlanmaktadır. Bir başlıca deyişle, Türkiye'de siyaset, yasal ve yasadışı başlıca kanallarıyla sonsuz bir rant dağıtım aracıdır. Böyle bir yapıda siyasetin finansmanını ayrıntılı olarak denetlemek zor olmasa da, kuralların etkin bir biçimde uygulanması kolay olmayacaktır.

Beş yıl önce gerçekleşen Anayasa değişikliğine uygun olarak, geçen yıl 4445 sayılı sayılı yasayla Siyasi Partiler Ya-

ması'na (SPY) eklenen dzenlemeyle, siyasi partilerin rgtl gruplardan mali destek almalarına izin verilmektedir. Bağıst sınırlarının, her yıl yeniden belirlenecek olmasına kararın, ilk miktarın dık tutulması, bağılar konusunda kaçakların srece inin iaretidir. Partilere yapılacak devlet yardımında oyyzdesinin lçt alınması, partilerin katılımı artırıcı seçim stratejilerine ynelmesini sa layacaktır. Ancak SPY'nin yr lkte olan Ek 1 ve geçici 16. maddeleri hıkmlerine gre, sandalye lçt nnde varlığını s rd rmesi çeliki yaratmaktadır. T rkiye'de siyasetin finansmanında en nemli sorun, adayların yaptıkları kampanya giderlerinin hiçbir yasal dzenleme ve denetime tabi olmamasıdır. Bazı adayların kçk partilerden bile daha fazla harcama yaptıkları bilinmektedir. Bir ba ka deyi le, "kayıtlı" gelirler gibi zellikle adayların yaptığı giderler de denetimsiz kalmaktadır. Uzun zamandır tartışılan ama birdzenleme getirilmeyen bir ba ka kapsamlı konu, seçim d nemlerinde iktidar partilerinin kamu araç ve hizmetlerinden hangi ko ullarda yararlanacağıdır. Partiler arası yarı ta haksız rekabet yaratan bu durumun dzenlenmesi, radyo ve televizyondan yararlanma konusunda daha divedilik kazanmaktadır. Bir yanda TRT'nin stat s , te yandan RT K'e ra men "de facto" zel yayıncılık, bu alanda T rkiye'yi teki lkelere gre istisna kılmaktadır. Son olarak, demokratik lkelere arasında parti ya da aday hesaplarının, Anayasa Mahkemesi'nce denetlenmedi i tek lke, T rkiye'dir. "Partiler ne g nderirse ve eldeki bilgi ve belgelere gre" yapılan bu denetim, genellikle y zeysel kalmakta ve etkili olamamaktadır. Her par-

ti, hesaplarını kendi geli tirdi i usule gre tutmakta; zellikle yerel parti rgtlerinin hesaplarındaki eksiklikler, mali denetimin yıllarca s rmesine yol açmaktadır. Bu ba lamda, siyasi partilerin mali ynden kurumsalla mması hem siyasi partilerin, hem de siyasi parti sisteminin, dolayısıyla, demokrasinin kurumsalla masına katkıda bulunacaktır.

Bu sorunların ç zmlenmesine ynelik ne gibi ncelikli ve uygulanabilir neriler geli tirebiliriz? SPY, partilere yapılacak yardımı oy oranı lçt ne dayandırarak çada bir yol yakalamı tır. Ancak uluslararası e ilimlere uygun olarak genel seçimlerde nemli sayılacak, (rne in en az yzde be gibi) bir oy deste ine sahip partilere de gnl k etkinliklerini gerçekte tirecek miktarda yardım yapılması, demokrasinin geli tirilmesi ve yerle tirilmesine katkıda

Siyasetin Finansmanı, Sınırlamalar ve D

SİYASETİN KAMUSAL FİNANSMANI							
MODELLER	ULKE	DOĞRUDAN			DOLAYLI		
		Parti	Aday	Danem	Yan Kuruluş	Vergi İndirimi	Ra
Kampanya Desteđi	Avustralya	●	●	Seçim			●
	Kanada	●	●	Seçim		●	●
Çifte Destek	Almanya	●		Yıllık Seçim	●	●	●
	Avusturya	●		Yıllık Seçim	●		●
	Belçika	●		Yıllık Seçim	●	●	●
	Fransa	●	●	Yıllık Seçim			●
	İspanya	●		Yıllık Seçim			●
	İsrail	●		Yıllık Seçim			●
	İtalya	●		Yıllık Seçim	●		●
	Japonya	●		Yıllık Seçim			●
	Portekiz	●		Yıllık Seçim		●	●
	Türkiye	●		Yıllık Seçim		●	●
İstisna/İstisna Modeli	Danimarka	●	●	Yıllık	●		●
	Finlandiya	●		Yıllık	●		●
	Norveç	●		Yıllık	●		●
	İsviçre	●		Yıllık	●		●
Hollanda İstisnası	Hollanda	●		Yıllık	●	●	●
Özel Destek Modeli	İngiltere	●		Yıllık			●
	İrlanda	●		Yıllık Seçim			●
	Y. Zelanda	●					●
ABD	Başkanlık		●	Seçim		●	
	Kongre		●	Seçim		●	

KAYNAKLAR: Genelkurum, a.g.e., 2009, ss. 224-5 Tablo 1'e son sütun eklenerek yazılmıştır.

AÇIKLAMALAR: (S) Sınırlı ve (AG) Belli miktarın üzerinde yapılan bütçe için neğde nme süzgeçiyer.

bulunacaktır. Ba 1 st sınırları kaldırılarak, vergi iadesi ya da vergi matrahından indirme gibi y ntemlerle belli miktarın zerinde ba 1 yapanların kimliklerinin açıklanması sa lanabilir. Partilerin ve adayların seçim kampanyalarında yaptıkları giderlerin kamuoyuna bildirim, bedelsiz kullanımı ile seçim d nemlerinde kamu araç ve hizmetlerinden yararlanma ko ulları d zenlenerek etkili bir denetim getirilmelidir. B ylece T rkiye'de siyasetin finansmanında en b y k kaçak alanları, denetim altına alınabilecektir. Siyasi partiler için bir mali sorumluluk d nemi belirlenerek, parti hesaplarının usul ne uygun olarak ve yetkili kimselerce tutulması sa lanmalıdır. Anayasa Mahkemesi'nin siyasi parti mali denetimlerini daha etkili bir biçimde yapabilmesi için yeterli bir kadroya kavu turulması gerekmektedir. Parti

kesin hesaplarının denetim raporları, Resmi Gazete d ında her vatandaş ın kolaylıkla izleyebilece i en fazla satılan ulusal gazetelerde yayınlanmalıdır. SPY h k mlerine aykırı gelir ve gideri bulunan partilere yapılmakta olan devlet yardımının bir s re kesilmesi yaptırımı getirilmelidir. Siyasetin finansmanında nemli bir yol g sterici olarak Y ne tim lkeleri (Code of Conduct) geli tirilerek, siyasetçilerin yozlaşmaları kendi z denetimleriyle engellenmeye çalı ılmalıdır. Siyasetin dolaylı finansmanında nemli bir alan olan radyo ve televizyondan yararlanma konusunda, ba ta RT K olmak zere, TRT ve zel yayın kurulu larının siyasi yayın kuralları "siyasi vesayet," "zerklik" ve "tarafsızlık" ilkeleri çerçevesinde yeniden d zenlenmelidir.

Denetim: Karşılaştırmalı Uygulamaları

	SINIRLAMALAR			KAMUSAL BİLDİRİM		
	Giderler		Bağışlar			
	Parti	Aday		Parti	Aday	Bildirim Yapılan
			SY/AG			Seçim Kurulu
			SY/AG			Seçim İşleri Başkanı
			SY/AG			Federal Meclis Başkanı
			SY			Hükümet denetçisi
			Var			Parlamento Komisyonu
			Var			Ulusal Seçim Kampayası ve Siyasal Parti Hesapları Komisyonu
			Var			Seçim Kurulu
			Var			Devlet denetçisi
			Var			Meclis Başkanı
			Var			İçişleri Bakanı ya da Yerel Seçim Kurulu
			Var			Anayasa Mahkemesi ve Ulusal Seçim Komisyonu
			Var			Anayasa Mahkemesi ve Cum. Başsavcısı
			SY/AG			Meclis Bşk. ve İçişleri Bakanı
						Parlamento
						-
						-
			Var			-
			SY/AG			Maliye Bakanlığı
			Var			-
						!
			Var			Fed. Seçim Komisyonu
			Var			Fed. Seçim Komisyonu

Sonu

Sonuç olarak, teki siyasi reform çabaları gibi siyasetin finansmanı ile ilgili reformların da her lkenin kendi tarih, k lt r ve deneyimleri ı ında; siyasal rejim ve seçim sistemi g z n ne alınarak yapılması daha uygun olacaktır. Eski sorunları yeni yapılar yaratarak ya atmak reform de ildir. Bu nedenle, sorunların somut bir biçimde saptanarak, uygulanabilir politikaların olu turulması ilke edinilmelidir. Bu konuda etkili bir adım atabilmek siyasetçilerin z-verisiyle olanaklı g r nmektedir. Ba langıçta da s yledi imiz gibi, geni halk kitlelerinin siyasete etkin bir biçimde katılımı ve siyasi istikrar, siyasi partilerin mali y nden demokratik bir yapı - effave hesap verebilen- kazanmalarıyla gerçekte ecektir.

Yard. Do . Dr. . Faruk Gen kaya
Bilkent niversitesi ğretim yesi